

CT 39839/19 avv. Ferrante

AVVOCATURA GENERALE DELLO STATO

SUPREMA CORTE DI CASSAZIONE

RICORSO PER CASSAZIONE

Per il **MINISTERO DELL'INTERNO** (C.F. 97149560589) in persona del Ministro pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato (C.F. 80224030587) presso i cui uffici è per legge domiciliato in Roma, via dei Portoghesi 12 *per il ricevimento degli atti*, FAX 06/96514000 e PEC ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it

C O N T R O

PAPASSO GIOVANNI, rappresentato e difeso dagli Avv.ti Franco Gaetano Scoca, Vittorio Cavalcanti e Antonio Senatore ed elettivamente domiciliato presso il suo studio dell'Avv. Vittorio Cavalcanti pec vittorio.cavalcanti@pec.giuffre.it

E

GAETANI LUCIANO, rappresentato e difeso dall'Avv. Francesco Lombardi ed elettivamente domiciliato presso lo studio dell'Avv. Alessandro Rizzo in Catanzaro, via F. Crispi n. 151 pec francescolombardi@pec.giuffre.it

E

GAROFALO LUIGI, rappresentato e difeso dagli Avv.ti Giancarlo Pompilio e Claudia Parise ed elettivamente domiciliato presso il suo studio dell'Avv. Gianfilippo Maradei in Catanzaro, via Scalise, n. 5 pec giancarlo.pompilio@avvocaticastrovillari.legalmail.it

E

DEL PROCURATORE GENERALE PRESSO LA CORTE D'APPELLO DI
CATANZARO

PER LA CASSAZIONE

della sentenza della Corte d'Appello di Catanzaro del 22.7.2019, n. 43, notificata il 6 ottobre 2019 da Gaetani Luciano e il 24 ottobre 2019 da Garofalo Luigi

** ** *

Con ricorso ex art. 143, comma 11 D.Lgs. n. 267/2000, il Ministero dell'Interno ha chiesto l'incandidabilità dei Sig.ri Papasso Giovanni (sindaco) Luciani Gaetano (consigliere) e Garofalo Luigi (consigliere) in virtù dello scioglimento del comune di Cassano allo Ionio pronunciato con D.P.R. del 24.11.2017 ai sensi dell'art. 143 D.lgs. n. 267/2000.

Il Tribunale di Castrovillari con sentenza n. 4/2018 accoglieva il ricorso avente ad oggetto la richiesta ministeriale di incandidabilità nei confronti del Sig. Garofalo Luigi, mentre la rigettava con riguardo alla posizione dell'ex Sindaco, Papasso Giovanni e del consigliere comunale, Gaetani Luciano.

Avverso la suddetta decisione il Ministero dell'Interno ha proposto reclamo, deducendo l'erroneità della decisione nella parte in cui non aveva riconosciuto la sussistenza dei presupposti per la dichiarazione di incandidabilità degli odierni residenti Papasso Giovanni e Gaetani Luciano.

Proponeneva altresì reclamo Garofalo Luigi chiedendo la riforma della sentenza nella parte in cui aveva dichiarato la sua incandidabilità.

La Corte d'appello di Catanzaro, con la sentenza in epigrafe, rigettava il reclamo del Ministero dell'Interno e accoglieva quello di Garofalo Luigi .

La sentenza, erronea e lesiva degli interessi dell'amministrazione, va riformata per i seguenti motivi in

FATTO

Le indagini svolte dalla Commissione d'accesso hanno preso in esame la cornice criminale e il contesto ambientale, nonché il complessivo andamento gestionale dell'amministrazione con particolare riguardo ai rapporti tra gli amministratori del Comune di Cassano allo Ionio e le cosche operanti sul territorio. All'esito di tali accertamenti emergeva un uso fortemente distorto della

cosa pubblica, concretizzatosi nel favorire soggetti o imprese collegati direttamente e/o indirettamente con gli ambienti malavitosi, per l'esistenza di una fitta rete di amicizie e frequentazioni tra gli amministratori ed esponenti delle locali consorzierie criminali o a soggetti ad esse contigui.

Alla luce di tali risultanze e previo parere favorevole del Comitato Provinciale per l'Ordine e la Sicurezza Pubblica - integrato con la partecipazione del Procuratore Aggiunto della Direzione Distrettuale Antimafia di Catanzaro – la Commissione d'accesso incaricata proponeva lo scioglimento ex art. 143, d.lgs. n. 267/2000 del Comune di Cassano allo Ionio.

Pertanto, con d.P.R. del 24 novembre 2017, il Presidente della Repubblica decretava lo scioglimento del predetto Consiglio Comunale, per la durata di diciotto mesi.

DIRITTO

1) Violazione e falsa applicazione dell'art. 143, comma 11 e 143, commi del D.Lgs. 18.8.2000, n. 267 in relazione all'art. 360, comma 1, n. 3 c.p.c. ed omesso esame di un fatto decisivo per il giudizio in relazione all'art. 360, comma 1, n. 5 c.p.c.

La Corte d'appello di Catanzaro ha respinto la censura formulata dal Ministero dell'Interno attinente la "*valutazione atomistica dei fatti*", sul presupposto che propone una mera critica del procedimento logico seguito nella sentenza gravata senza, tuttavia, evidenziare le ragioni che, per effetto di una valutazione complessiva degli accertamenti operati dalla commissione prefettizia, avrebbero dovuto condurre ad un risultato diverso da quello indicato dal Tribunale

Sul punto, la Corte territoriale si è discostata da un orientamento giurisprudenziale ormai consolidato, secondo cui gli elementi sulla base dei quali può fondarsi la richiesta di incandidabilità ex art. 143, comma 11, T.U.E.L. devono essere considerati "*nel loro insieme*" e, dunque, non atomisticamente, dovendo risultare idonei a delineare con una ragionevole ricostruzione, il quadro

complessivo del condizionamento mafioso. Del resto, la misura interdittiva in questione non richiede che la condotta dell'amministratore dell'ente locale integri gli estremi del reato di partecipazione ad associazione mafiosa o concorso esterno nella stessa, essendo sufficiente che sia a lui imputabile una cattiva gestione della cosa pubblica, aperta alle ingerenze e alle pressioni delle associazioni criminali operanti sul territorio.

Nel caso di specie non può essere trascurato l'uso fortemente distorto della cosa pubblica emerso all'esito degli accertamenti compiuti dall'autorità prefettizia e concretizzatosi nel favorire soggetti o imprese collegati direttamente e/o indirettamente con gli ambienti malavitosi, per l'esistenza di una fitta rete di amicizie e frequentazioni tra gli amministratori ed esponenti delle locali consorterie criminali o a soggetti ad essi contigui. Il tutto risulta comprovato dalla documentazione versata in atti.

A tal proposito, la giurisprudenza è ormai unanime nel ritenere che, ai fini dello scioglimento del consiglio comunale e della conseguente declaratoria di incandidabilità, assumono rilievo tutte quelle situazioni (vincoli di parentela o affinità, rapporti di amicizia o di affari, frequentazioni) che, sebbene non siano traducibili in episodici addebiti personali, siano, comunque, tali da rendere, nel loro insieme, plausibile, l'ipotesi di una soggezione o di una pericolosa contiguità degli amministratori locali alla criminalità organizzata (cfr. da ultimo, T.A.R., Lazio, Roma, sez. I, 3 aprile 2018, n. 3675; Cons. St, sez. III, 10 gennaio 2018, n. 96; Cons. St., sez. III, 28 giugno 2017, n. 3164; Cass. civ., sez. I. 19 gennaio 2017. n. 1333).

Per quanto concerne, ad esempio, la partecipazione del sindaco Giovanni Papasso al funerale di Rende Finizia (madre di Pepe Damiano), si richiama la sentenza n. 4026/2019, con la quale il Consiglio di Stato ha rigettato l'appello proposto dagli ex amministratori di Cassano allo Ionio avverso la sentenza del T.A.R. Lazio n, 11976/2018, evidenziando che *"non può negarsi che la presenza del Papasso al funerale della madre di un esponente della cosca*

Abruzzese, e in compagnia di numerosi componenti della famiglia di 'ndrangheta medesima, abbia una valenza sintomatica indicativa della condivisione di un momento di dolore come il funerale, che normalmente le mafie considerano occasione per riaffermare la loro presenza e individuare coloro che partecipano - specie se aventi un ruolo pubblico e noto nella comunità - quali persone di riferimento o comunque vicine".

Al riguardo non può in alcun modo essere condivisa la statuizione del Giudice di secondo grado secondo la quale *“la partecipazione del sindaco al funerale di Rende Finizia (madre di Peppe Damiano – soggetto definito mafioso), in data 4.2.2016, può essere considerato un gesto di solidarietà tra concittadini in una situazione luttuosa (nei termini già indicati dal primo giudice)”*.

Il sindaco non è un cittadino qualunque ma è il primo cittadino e, quale rappresentante delle Istituzioni non può non conoscere il valore sintomatico attribuito dalle famiglie mafiose alla partecipazione ai funerali di componenti delle stesse.

La conclusione cui giunge la Corte d'appello nella decisione impugnata si pone, peraltro, in contrasto con quanto dalla stessa Corte territoriale affermato in una decisione concernente una fattispecie analoga, ove aveva ritenuto che l'istituto della incandidabilità ex art. 143, comma 11, cit. costituisce a tutti gli effetti una misura straordinaria di prevenzione, volta a fronteggiare i malfunzionamenti dell'Amministrazione, connessi alla presenza di rapporti e legami, di vario genere, con la criminalità organizzata (App. Catanzaro, sez. II civ., 19 giugno 2018, n. 1245).

Se gli elementi raccolti devono essere *"concreti, univoci e rilevanti"*, com'è richiesto dall'art. 143, comma 1, T.U.E.L., è, tuttavia, solo dall'esame complessivo di tali elementi che si può ricavare, da un lato, il quadro e il grado del condizionamento mafioso e, dall'altro, la ragionevolezza della ricostruzione operata quale presupposto per la misura dello scioglimento degli organi dell'ente, potendo essere sufficiente allo scopo anche soltanto un atteggiamento di

debolezza, omissione di vigilanza e controllo, incapacità di gestione della “*macchina*” amministrativa da parte degli organi politici che sia stata idonea a beneficiare soggetti riconducibili ad ambienti “*controindicati*” (cfr. Cons. Stato, sez. III, 28 maggio 2013, n. 2895).

A ciò si aggiunga che stante l'ampia sfera di discrezionalità di cui l'Amministrazione dispone in sede di valutazione dei fenomeni connessi all'ordine pubblico e, in particolare, alla minaccia rappresentata dal radicamento sul territorio delle organizzazioni mafiose, il controllo sulla legittimità dei provvedimenti adottati si caratterizza come estrinseco, nei limiti del vizio di eccesso di potere quanto all'adeguatezza dell'istruttoria, alla ragionevolezza del momento valutativo, nonché alla congruità e proporzionalità rispetto al fine perseguito (cfr. Cons. St., sez. III, 10 gennaio 2018, n. 96).

Alla stregua degli esposti principi giurisprudenziali, non può revocarsi in dubbio l'erroneità dell'impugnata sentenza nella parte in cui ha ritenuto insussistenti i presupposti richiesti dall'art. 143, d.lgs. n. 267/2000 per la dichiarazione di incandidabilità degli odierni resistenti.

Sul punto, la sentenza impugnata affronta in modo erroneo e, comunque, atomistico tutte le questioni legate alle posizioni degli amministratori resistenti.

In particolare, nei confronti del Sig. Garofalo Luigi, la circostanza che la Garofalo Group s.r.l. sia stata colpita da interdittiva antimafia è idonea a far ritenere che lo stesso abbia esposto l'amministrazione comunale a condizionamenti di natura mafiosa.

A nulla rileva che lo stesso, come valorizzato dalla Corte d'appello, abbia ceduto le proprie quote societarie alle sorelle prima di ricoprire l'incarico di assessore del comune di Cassano allo Jonio atteso che il legame di parentela giustifica il sospetto che lo stesso abbia continuato ad essere interessato alle sorti economiche della Garofalo Group, come aveva osservato il Giudice di primo grado.

Quanto al rapporto di parentela tra il Sig. Papasso Giovanni e tale Martino Domenico, coinvolto nel noto procedimento OMNIA a carico di esponenti e gregari del clan Forastefano, la Corte d'appello si limita ad affermare che il rapporto non sarebbe di stretta parentela essendo gli stessi cugini.

La Corte d'appello svaluta anche indebitamente i rapporti di frequentazione con Novelli Salvatore e Costa Augusto, affermando che non evidenzerebbero alcun vero coinvolgimento del Papasso con ambienti malavitosi atteso che gli stessi sarebbero solo figli di mafiosi.

Analogamente ha concluso la Corte d'appello con riguardo alle frequentazioni del Sig. Gaetani Luciano con soggetti pluripregiudicati ed all'episodio che lo ha visto protagonista; si rammenta, in questa sede che, nell'agosto 2016, nel corso di un Consiglio comunale, il Sig. Gaetani interveniva in una discussione relativa alla confisca di un immobile riconducibile ad una locale famiglia malavitosa, rendendo dichiarazioni di apprezzamento e di stima nei confronti di un esponente della famiglia medesima.

Al riguardo la Corte d'appello si è limitata a qualificare il comportamento del Gaetani "non appropriato e "indubbiamente discutibile" ma non idoneo a determinare un condizionamento dell'attività amministrativa del Comune.

Il Giudice d'appello si concentra nella disamina di ogni singolo episodio ma perde di vista la rilevanza globale delle circostanze ivi narrate arrivando ad escludere, erroneamente, la sussistenza di condizionamenti criminali. Senza considerare, inoltre, che il fatto che ad avere rapporti di parentela e frequentazione con soggetti controindicati sia proprio il sindaco, assume una maggiore gravità per il riflesso che ciò può avere nella società locale e nell'opinione pubblica.

All'uopo, si osserva che il sindaco, in qualità di organo politico e nel contempo vertice dell'apparato amministrativo comunale e di questo complessivamente responsabile, ha l'obbligo di vigilare e di sovrintendere al funzionamento dei servizi e degli uffici ed all'esecuzione degli atti.

In quest'ottica, rilevano le anomalie che hanno caratterizzato la corresponsione di contributi assistenziali sulla base di provvedimenti adottati dal primo cittadino, ex art. 50, d.lgs. n. 267/2000, in violazione del generale principio di separazione tra attività di indirizzo politico ed attività di gestione, senza alcun controllo in ordine all'effettiva condizione di indigenza delle persone beneficiarie dei sussidi e senza previa determinazione dei presupposti per la loro erogazione in contrasto con il principio di imparzialità e trasparenza dell'azione amministrativa.

Al riguardo, la Corte d'appello minimizza l'accaduto in relazione all'esiguità della consistenza dei contributi medesimi e alla "varietà" dei soggetti interessati al beneficio.

Peraltro, tra i destinatari dei contributi in parola figurano diversi sottoscrittori delle liste collegate al Sig. Papasso, poi risultato eletto, tra cui alcuni soggetti considerati continui alla 'ndrangheta locale.

Ciononostante la corte d'appello esclude ogni ragionevole sospetto di una loro finalizzazione alla soddisfazione di interessi criminali, richiamando sul punto quanto affermato dal giudice di primo grado.

Tale conclusione appare quanto mai superficiale ed apodittica.

La sentenza qui impugnata non riconosce in alcun modo il notevole valore probante delle circostanze fattuali di cui agli atti del giudizio, escludendone la rilevanza nell'ottica della responsabilità di vigilanza sulle stesse da parte del primo cittadino.

Come ampiamente esposto e sostenuto nel corso del giudizio e come, del resto, confermato dalle risultanze della Commissione d'accesso, numerose sono le anomalie riscontrate in materia di urbanistica e gestione dei beni e dei terreni comunali (cfr., sul punto, Allegato A alla relazione della Commissione d'accesso, versato agli atti del giudizio di primo grado), alle quali si sommano quelle relative agli appalti dei servizi e dei lavori di manutenzione comunali, che sono stati caratterizzati da una costante frammentazione degli interventi, attuati nella

quasi totalità attraverso procedure negoziate, spesso dirette, e per importi ciascuno inferiore a €. 40.000,00 (cfr., sul punto, pag. 50 e ss. della relazione della Commissione d'accesso).

Non può tacersi inoltre che, successivamente al 24 maggio 2016 (data di inserimento del provvedimento interdittivo ai danni della Garofalo Group nella BONA), il 9 settembre 2016 il Comune di Cassano allo Ionio ha pubblicato un avviso per un appalto relativo alla manutenzione della rete idrica comunale, in conseguenza della determina a contrarre e di indizione di una gara informale previo avviso pubblico n. 388/2016. Tale appalto è stato aggiudicato alla ditta Garofalo Group che, nell'ambito di una selezione tra le 6 ditte ammesse, ha offerto un ribasso pari al 58,50%, decisamente anomalo e non adeguatamente giustificato dall'appaltatore.

E' evidente, dunque, che tutte le principali attività dell'Ente civico sono state portate avanti dall'Amministrazione comunale, Sindaco compreso, senza alcuna delle cautele che sarebbe necessario adottare a tutela della legalità, soprattutto in un territorio caratterizzato dalla presenza di sodalizi criminali.

D'altro canto, non può tacersi che, pur a fronte del principio di separazione delle funzioni di indirizzo da quelle di gestione, permangono in capo agli organi del vertice politico, quale quello di Sindaco e consiglieri comunali, compiti pregnanti di pianificazione, di direttiva, di impulso, di vigilanza e di verifica che impongono l'esigenza di intervenire ed apprestare tutte le misure e le risorse necessarie per un'effettiva e sostanziale cura e difesa dell'interesse pubblico dalla compromissione derivante da ingerenze estranee, che nel caso che ci occupa non sono stati affatto posti in essere.

In proposito, occorre sottolineare il profondo radicamento della criminalità organizzata nei gangli economici più vitali ed essenziali della comunità locale, il quale è in grado di giustificare, ex se, l'applicazione dell'istituto di cui all'art. 143, d.lgs. n. 267/2000. Infatti, come rilevato dalla giurisprudenza, *"l'applicazione dell'istituto di cui all'art. 143, d.lg. 18 agosto 2000 n. 267 ricorre nelle ipotesi in*

cui l'andamento generale della vita amministrativa di un ente locale subisce influenze da un ipotizzato condizionamento mafioso, potendo di conseguenza l'indagine riguardare, oltre che scelte strettamente di governo - soprattutto quelle in materia di programmazione e pianificazione - anche specifiche attività di gestione, le quali sostanzialmente finiscono per essere quelle di maggior interesse per le consorterie criminali, in considerazione della maggiore e più repentina disponibilità che viene offerta di risorse pubbliche" (così Cons. St., sez. III, 6 marzo 2012, n. 266)

Del resto, la soglia di tutela realizzata dal legislatore, ai fini dell'applicazione dell'istituto di cui all'art. 143, d.lgs. n. 267/2000, è così avanzata da rendere del tutto irrilevante la circostanza per cui le disfunzioni dell'apparato amministrativo siano pregresse rispetto all'insediamento del nuovo Consiglio comunale, ben potendosi gli episodi di collegamento e condizionamento con la criminalità organizzata dedursi da un contegno omissivo degli amministratori, i quali nulla abbiano fatto per arginare la situazione di inefficienza ed illegalità presente.

Alla luce di quanto precede, deve, dunque, riconoscersi la ricorrenza, nel presente caso, di tutti i presupposti richiesti dal legislatore ai fini della dichiarazione di incandidabilità degli odierni resistenti ai sensi dell'art. 143, comma 11, d.lgs. n. 267/2000.

P.T.M.

L'Amministrazione in epigrafe chiede che la Suprema Corte adita, in accoglimento del presente ricorso, voglia cassare la sentenza impugnata, e per l'effetto voglia dichiarare l'incandidabilità del Sig. Garofalo Luigi, del Sig. Gaetani Luciano e del Sig. Papasso Giovanni ai sensi dell'art. 143, comma 11, d.lgs. 267/2000, con ogni conseguente statuizione anche in ordine alle spese di lite.

Ai fini della prenotazione a debito del contributo unificato, si dichiara che la presente causa è di valore indeterminabile e, dovendo celebrarsi secondo le modalità previste dagli artt. 737 e ss. c.p.c., rientra fra i processi speciali di cui al libro IV, Titolo II, Capo VI ai sensi dell'art. 13, comma 1, lettera c) del D.P.R. 115/2002 (contributo pari a € 170,00).

Roma, 5 dicembre 2019

Wally Ferrante
Avvocato dello Stato